

ATTI PARLAMENTARI

VIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XIV

n. 5

DECISIONE E RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

SUL

RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1982

PRESENTATE ALLA PRESIDENZA IL 30 GIUGNO 1983

VOLUME IV

DOCUMENTO DI SINTESI

PAGINA BIANCA

DOCUMENTO DI SINTESI

1. - I risultati e le tendenze della gestione nel 1982 confermano la difficoltà di un cammino diretto verso il recupero della governabilità della finanza pubblica.

Nella relazione sull'esercizio 1981 la Corte ha fissato i principi, ritenuti essenziali, da considerarsi integrativi dell'articolo 81 della Costituzione, ancorando, così, il procedimento di programmazione di bilancio disciplinato dalla riforma, a parametri certi, posti al riparo dalle incertezze contingenti.

Il pericolo più evidente quale emerge dalla esperienza degli ultimi esercizi è appunto questo: che i rimedi e le azioni di contenimento posti in essere dal Governo e dal Parlamento attraverso gli strumenti di manovra congiunturale e con la decisione di bilancio, si rivelino in larga misura incapaci di incidere durvolmente sulle tendenze di medio e lungo periodo e consentano il periodico riemergere degli squilibri di fondo, sospingendo verso il continuo riproporsi di situazioni di emergenza da fronteggiare con rimedi straordinari.

2. Va ribadito, innanzitutto, in materia di legislazione di spesa che il principio della necessità di una copertura delle nuove e maggiori spese di parte corrente attraverso un miglioramento del risparmio pubblico non costituisce la espressione di un transitorio indirizzo di politica economica, ma si collega al precetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione.

Le nuove e maggiori spese nei campi del pubblico impiego, della finanza regionale e locale, della sanità e della previdenza devono rispettare questo vincolo, con riguardo agli equilibri sia

della gestione statale sia degli enti del settore pubblico allargato.

Il crescente peso della funzione programmatica affidata ai fondi speciali inclusi nella decisione di bilancio richiede un impiego rigoroso di tale strumento, i cui accantonamenti concorrono a determinare i saldi annuali del bilancio, sottraendosi, attraverso il limite del ricorso al mercato fissato dalla legge finanziaria, alla necessità di dar conto, con apposite clausole di copertura, del rispetto dell'articolo 81, comma quarto. Si ritiene necessaria una prassi applicativa che accolga i vincoli seguenti:

- la espressa indicazione nelle clausole legislative di copertura dello specifico accantonamento di fondo speciale cui si attinge, con l'evidenziamento, così, dell'eventuale diversa destinazione degli accantonamenti originari;
- l'inserimento formale, all'interno della decisione di bilancio, di una proiezione triennale dei fondi speciali analiticamente di aggregata, in modo da consentire il riscontro della copertura degli oneri ultra-annuali.

La prassi legislativa dovrebbe, inoltre, orientarsi verso la costruzione di clausole di copertura che, soprattutto per gli oneri continuativi di parte corrente, consentano un puntuale riscontro dei costi "a regime" delle nuove e maggiori spese nella loro proiezione sugli esercizi futuri.

3. - La legislazione del 1982, e quella che si riferisce al 1983, delineano, nel settore pubblico allargato, un indirizzo di politica di riequilibrio affidato, da un lato, alla fissazione di limiti programmati alle erogazioni statali, dall'altro alla più diretta

attribuzione di responsabilità alle politiche dell'entrata degli enti decentrati (o alla partecipazione degli assistiti e degli utenti).

Il settore previdenziale, con i risultati e gli andamenti della gestione per il 1982, rivela come la fissazione di un limite rigido alle erogazioni a carico del bilancio statale possa costituire un argine del tutto insufficiente. Il ricorso alla tesoreria da parte dell'INPS nel 1982 ha completamente travolto le dimensioni del "tetto" prefissato. L'attenzione torna a porsi, necessariamente, sui meccanismi sostanziali generatori della spesa.

4. - Il perdurante stato di crisi nella difficile fase di avvio di applicazione della legge n. 468 (giunta al quarto anno di concreta esperienza) suggerisce la necessità di fissare punti fermi che, muovendo dall'esigenza non differibile di rispetto dei principi costituzionali in tema di finanza pubblica, assicurino la operatività di strumenti essenziali nella architettura della riforma sin qui non attivati o carenti. Emerge la opportunità di definire un contenuto minimo del bilancio programmatico pluriennale che, superando gli ostacoli di fattibilità amministrativa sin qui invocati, ne consenta una effettiva operatività.

Il bilancio programmatico dovrebbe contenere:

- il quadro delle compatibilità generali macroeconomiche che giustifichi le previsioni sulla evoluzione della spesa corrente, e, nel rispetto del vincolo del miglioramento del saldo del risparmio pubblico, offra le giustificazioni di copertura per gli incrementi di spesa;
- la prospettazione analitica della proiezione pluriennale dei fon

di speciali;

- la ripartizione delle tranches annuali delle leggi di spesa pluriennale come corrette e aggiornate dalla legge finanziaria.

5. - I meccanismi di programmazione pluriennale e di copertura della spesa sono finalizzati a garantire il sistema nelle sue tendenze di medio periodo. L'ancoraggio per le politiche di breve periodo e il nesso fra manovra di bilancio e politiche monetarie e creditizie, sono offerti rispettivamente dal limite del ricorso al mercato finanziario fissato, in termini di competenza, dalla legge finanziaria e dal livello di fabbisogno di cassa del settore pubblico allargato, quale è misurato e stimato dalla apposita relazione.

L'esperienza è venuta definendo un diverso ruolo per questi due strumenti-cerniera. Il limite del ricorso al mercato svolge la funzione di copertura per l'evoluzione della spesa in corso d'esercizio ponendo alla manovra di politica economica di breve periodo un vincolo rigoroso. Si conferma la valutazione espressa nella passata relazione secondo la quale modificazioni al limite del ricorso al mercato attraverso il bilancio di assestamento, o variazioni di bilancio derivanti da scelte di politica di bilancio del Governo e del Parlamento, non appaiono ammissibili, ai sensi dell'articolo 81, terzo e quarto comma della Costituzione.

La possibilità che i meccanismi amministrativi previsti dalla legge n. 468 (slittamento dei fondi speciali, riassegnazioni discrezionali consentite al Tesoro, ecc.) conducano, tuttavia - come di fatto è accaduto - a modificazioni del limite

massimo del ricorso al mercato in sede di assestamento, peraltro destinate a riassorbirsi in sede di consuntivo. suggerisco, rafforzando precedenti proposte della Corte, specifici rimedi da attuarsi nell'ambito delle procedure parlamentari di esame della decisione di bilancio.

A tale proposito va ribadita la necessità - confermata dalle vicende del 1982-1983 di una esplicita introduzione di una disciplina della "sessione di bilancio" (affidata ai regolamenti delle due Camere) che eviti il ricorso sistematico all'esercizio provvisorio, ed il suo prolungarsi sino ai limiti costituzionalmente fissati. Per salvaguardare la manovra in corso di esercizio (nel 1982 il bilancio di assestamento è stato approvato in dicembre) si suggerisce la adozione di una sessione di bilancio-verifica dedicata all'esame congiunto del rendiconto dell'esercizio precedente (posto anche quest'anno a disposizione del Parlamento nel termine fissato del 30 giugno) e del bilancio di assestamento.

La formulazione del limite del ricorso al mercato in termini di competenza - che assegna a tale istituto una funzione chiave per la copertura delle spese in corso d'esercizio-sottolinea la importanza che, in termini di programmazione di breve periodo e di regolazione dei flussi finanziari, pesa sulla relazione sul fabbisogno di cassa del settore pubblico allargato. La formulazione di tale documento, che deve comprendere anche il conto consolidato del settore pubblico, e la sua tempestiva redazione alle scadenze stabilite, costituiscono un momento non rinunciabile della riforma. In questa direzione dovrebbe intensificarsi l'azione tecnico-amministrativa per la costruzione dei flussi informativi, la loro sintesi e la conseguente costruzione dei conti consun

tivi e delle previsioni. Tale sforzo richiede una maggiore collaborazione dei centri di spesa interessati.

6. - Ai segni evidenti di miglioramento che emergono dai dati del consuntivo - al quale si riferisce il giudizio di regolarità delle Sezioni riunite della Corte (1) - si contrappongono, in una

(1) Nell'udienza del 29 giugno 1983 le Sezioni riunite della Corte (Pres. PIRRAMI TRAVERSARI, Est. V. GUCCIONE, P.M. ESPOSITO) hanno dichiarato regolare il rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1982, sospendendo peraltro il giudizio relativamente al conto del patrimonio, per l'impossibilità di esperire i necessari accertamenti nel breve periodo intercorso dalla presentazione del conto stesso.

Dalla dichiarazione di regolarità concernente il conto del bilancio sono stati, tra l'altro, esclusi taluni capitoli di spesa sui quali si sono venute a formare eccedenze, in rapporto o agli stanziamenti o alle autorizzazioni di cassa; altri capitoli in ordine alla cui gestione non si è esaurito a tutt'oggi il procedimento di controllo; altri, ancora, relativi a spese delegate dallo Stato alle Regioni, per la mancata presentazione alla Corte dei relativi rendiconti.

In connessione con il giudizio annuale di regolarità sul rendiconto, le Sezioni riunite predispongono e presentano al Parlamento, com'è noto, una relazione sugli andamenti gestori dell'esercizio e sulle disfunzioni dalla Corte riscontrate nell'espletamento del controllo, suggerendo le opportune modifiche normative e formulando ogni altra osservazione relativa al funzionamento della pubblica Amministrazione.

La relazione delle Sezioni riunite, nella sua ormai tradizionale veste, esamina in un primo volume gli aspetti generali, sia normativi che finanziari, della gestione del bilancio - offrendo anche, relativamente a quest'ultima, una serie di elaborazioni statistiche basate sulla classificazione economica e funzionale della spesa - nonché i profili generali dell'organizzazione amministrativa, della gestione del personale, dell'attività contrattuale della pubblica Amministrazione. In un secondo volume, la relazione scende poi all'analisi della gestione dei singoli Ministeri e Aziende autonome, ed ai connessi specifici problemi organizzativi e di funzionamento istituzionale.

visione di prospettiva, sintomi allarmanti che soprattutto attengono alla situazione globale di indebitamento pubblico ed agli effetti, diretti ed indiretti, dalla stessa esercitati sul conto del bilancio.

Sui risultati della gestione ha innanzitutto influito una manovra di contenimento degli stanziamenti di competenza imposta sin dalla formulazione delle originarie previsioni, ma confermata poi e resa più incisiva in sede di assestamento, per la sopravvenuta necessità, anche, di compensare una preoccupante flessione profilatasi nell'andamento del gettito tributario, correlata alla recessione economica. La nota rigidità delle restanti poste di spesa ha portato la decurtazione previsionale a concentrarsi massimamente sui trasferimenti correnti, nonché sulle voci di conto capitale presuntivamente destinate a non tradursi in impegni effettivi nel corso dell'esercizio.

Ne è conseguito, a consuntivo, un incremento delle spese finali (+ 16,8 per cento) per la prima volta, da molti anni a questa parte, al di sotto del tasso di espansione del prodotto interno lordo con una assai contenuta evoluzione sia della parte corrente (+ 17,9 per cento, ma + 11,5 per cento al netto degli interessi),

Una terza parte della relazione, è infine dedicata agli aspetti generali del coordinamento della finanza pubblica (con capitoli riguardanti le Regioni ad autonomia ordinaria, gli Enti locali, gli Enti pubblici istituzionali), nonché alla gestione dei bilanci delle Regioni ad autonomia speciale assoggettate direttamente al controllo della Corte e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Alla relazione, si accompagna il presente "documento di sintesi" che individua i fenomeni salienti approfonditi nella relazione stessa, nell'intento di fornirne una sorta di "chiave di lettura".

sia delle spese di investimento (+ 12,8 per cento, ma + 2,3 per cento al netto delle così dette operazioni finanziarie: crediti, anticipazioni, partecipazioni azionarie e conferimenti). La caduta del tasso di accumulo dei residui di stanziamento ha fatto poi sì che al rilevato andamento degli investimenti in termini di impegni lordi, si sia contrapposto un incremento dei soli impegni effettivi (al netto, cioè, dei residui di stanziamento) pari al 62,3 per cento, con notevole miglioramento, quindi, dell'indice di effettiva qualificazione della spesa pubblica.

Sul versante dell'entrata, d'altra parte, il recupero assicurato al comparto tributario da misure congiunturali ed una evoluzione rilevante dei proventi extra tributari (in gran parte dovuta, peraltro, a fattori contingenti) hanno consentito di ovviare agli effetti di troppo ottimistiche stime iniziali e di riportare al livello di quest'ultime gli accertamenti finali, con un incremento, sui dati dell'esercizio precedente, del 32,2 per cento.

Il combinato effetto di tali andamenti ha provocato - con l'eccezione di cui si dirà - l'inversione di una ormai consolidata tendenza al peggioramento dei saldi di consuntivo: sempre in termini di competenza, il valore negativo del saldo netto da finanziare (che esprime la differenza tra impegni ed accertamenti finali) è diminuito di circa 6.600 miliardi ed il valore parimenti negativo del risparmio pubblico (saldo delle voci di spesa ed entrate correnti) è migliorato di oltre 11.000 miliardi.

7. - Pur nel favorevole contesto ora descritto, il ricorso al mercato (differenza tra entrate finali e spese complessive) regi-

stra un peggioramento di 12.000 miliardi circa, quantificandosi in un importo (oltre 85.000 miliardi) pari al 36 per cento circa delle spese complessive.

Il dato esprime l'imponente rialzo della spesa per il rimborso dei prestiti (che non concorre alla determinazione degli altri saldi), spesa quantificatasi in 26.350 miliardi, con una percentuale d'incremento (+ 233,5 per cento) che sconta, è vero, il concentrarsi nell'esercizio della scadenza dei titoli a durata pluriennale (la voce aveva subito una netta flessione nel 1981 e ne è prevista la diminuzione nel 1983), ma costituisce pur sempre un segnale della pressione esercitata sul bilancio dalla situazione di indebitamento.

Degli effetti di tale situazione la parte passiva del bilancio esprime soltanto, com'è noto, la spesa per il rimborso del debito consolidato - testè considerata - nonché gli oneri per interessi relativi sia al debito consolidato che al così detto debito fluttuante, teoricamente a durata intra-annuale. Gli oneri stessi, pari nell'anno a 32.645 miliardi, continuano a lievitare a ritmi di gran lunga più elevati di quelli di incremento delle altre poste, incidendo sempre più pesantemente sulla spesa corrente e complessiva.

A differenza di quanto negli esercizi precedenti verificatosi, concorre nel 1982 a determinare l'incremento della voce (+ 53,7 per cento) non soltanto la maggiore spesa per interessi sul debito fluttuante ma anche quella relativa al debito consolidato, a conferma di una riuscita manovra di allungamento delle scadenze (l'incremento del debito consolidato è espresso anche dalla forte espansione, nell'entrata, dell'accensione prestiti, con accertamenti pressochè tripli rispetto al 1981), i cui effet-

ti sul rimborso prestiti inizieranno a riverberarsi dal 1984.

Per la prima volta, comunque, la spesa per interessi, più che raddoppiata in due anni, supera, nel 1982, quella per il personale statale in servizio (29.816 miliardi). E mentre quasi un quinto della spesa corrente è rappresentato dagli oneri per interessi, la somma di questi ultimi e del rimborso prestiti assorbe oltre un quarto della spesa complessiva.

La situazione dell'indebitamento, pur restando in larga parte estranea all'area di gestione rappresentata dal bilancio, tende quindi sempre più a scaricare su quest'ultimo i propri effetti, ad un tempo concorrendo ad elevare la spesa e a deprimere la manovrabilità futura; permane di conseguenza il pericolo di un processo di autoalimentazione del disavanzo, difficilmente fronteggiabile con interventi sulle sole spese residualmente ancora riducibili.

8. - La situazione di complessivo indebitamento del Tesoro risulta nell'esercizio aumentata da 219.386 a 282.424 miliardi, con un peggioramento di oltre 63.000 miliardi.

Al forte rilancio del debito consolidato (quasi 49.000 miliardi di emissioni di certificati di credito del Tesoro, per un incremento della massa circolante di oltre 28.000 miliardi) ha continuato ad affiancarsi un rilevante ricorso al debito fluttuante - segnatamente ai Buoni ordinari del Tesoro - ricorso imposto ormai dal meccanismo dei rinnovi che finalizza alla mera proroga delle scadenze e al pagamento degli interessi relativi quasi il 90 per cento del valore nominale delle emissioni.

Nel 1982, a fronte di emissioni lorde per oltre 273.000 miliardi, il ricavo effettivo (emissioni nette) si è quantificato

in poco più di 32.600 miliardi, con una circolazione di titoli, al termine dell'esercizio, superiore ai 140.000 miliardi.

Nonostante la proiezione ultra-annuale che i rinnovi di fatto assicurano a tale tipo di indebitamento, la realtà ora descritta non trova espressione diretta nel bilancio dello Stato: ad una cospicua parte del debito fluttuante, tuttavia, continua a farsi ricorso per la copertura del disavanzo, nei limiti in cui a ciò risulti insufficiente l'indebitamento consolidato.

L'imperfetta rappresentatività del bilancio per tali aspetti concorre in misura decisiva a determinare la "crisi" del bilancio di cassa, la cui valenza programmatico-previsionale viene inevitabilmente ad essere subordinata alle stime sui complessivi movimenti di Tesoreria. Di qui anche, come in passato si è rilevato, la difficoltà di conciliare la funzione stessa con quella giuridica del bilancio di cassa (di autorizzazione e limite ai pagamenti) e l'esigenza di assicurare al nuovo strumento congrui margini di flessibilità.

Una ulteriore osservazione sull'argomento - che coinvolge il problema di un corretto rapporto tra Governo e Parlamento in ordine al controllo sulla spesa pubblica - riguarda la incompleta significatività dei dati di bilancio in ordine ai trasferimenti dello Stato agli enti con fondi gestiti dalla Tesoreria: il divario tra flussi finanziari contabilizzati nel bilancio ed effettiva maggiore utilizzazione dei fondi accreditati è per il 1982 quantificato dalla ultima relazione sulla situazione economica del paese, con riferimento all'INPS, in oltre 15.000 miliardi.

9. - Una valutazione in prospettiva dei dati del consuntivo va anche condotta sulla base di due ulteriori considerazioni.

a) Nonostante il buon andamento delle entrate, le vicende dell'esercizio - in una con le scelte programmatiche adottate nel 1983 che tendono a rimodulare la ripartizione tra pressione fiscale e pressione contributiva o tariffaria - sembrano indicare una crescente difficoltà di assicurare al bilancio, in via ordinaria, un adeguato flusso di introiti. Il forte incremento della componente extra-tributaria (11.000 miliardi circa di maggiori accertamenti e circa 20.000 di versamenti) è quasi esclusivamente ascrivibile ai proventi per l'assistenza sanitaria che, da un lato, scontano recuperi di contabilizzazione e versamenti di poste arretrate e, dall'altro, trovano compensazione in poste analoghe della spesa; la strada dell'inasprimento tributario - già in parte percorsa nell'esercizio per ovviare alle flessioni di gettito connesse alla recessione economica - rischia d'altra parte di trovare ostacoli sia nei livelli di progressività dell'imposizione diretta determinati dal drenaggio fiscale, sia dall'accrescersi di stridenti sperequazioni connesse all'evasione.

I dati del 1982 confermano, infatti, una crescente divaricazione tra la curva di evoluzione dell'imposizione diretta - sospinta dal rafforzato effetto dell'inflazione - e quella dell'imposizione indiretta: in un quinquennio, l'incidenza delle imposte commisurate al reddito e al patrimonio sul complessivo gettito tributario è passata dal 45,1 per cento al 57,1 per cento, con un sostanziale sovvertimento dei rapporti quantitativi tra i due comparti ipotizzati dalla riforma del 1973-1974.

Relativamente all'IRPEF, che ha nell'anno accusato un andamento più riflessivo, la quota di gettito coperta dalle ritenute sul lavoro dipendente (pubblico e privato) sale d'altronde

dal 68,8 per cento al 71,2 per cento, mentre modesta permane (4,7 per cento) l'incidenza dei proventi da ritenute sui redditi di lavoro autonomo.

La sensazione che i margini di accrescimento della pressione tributaria diretta tendano sempre più a coincidere con quelli - peraltro apparentemente ampi - offerti dal recupero dell'evasione sembra confermata e dal varo, nell'esercizio, di misure legislative che rimodulano, dal 1983, la curva di progressività dell'IRPEF e dall'ipotizzato ricorso a strumenti straordinari di prelievo. Relativamente a questi ultimi, si pongono peraltro problemi di accertamento delle varie componenti patrimoniali, onde, tra l'altro, non assegnare sostanzialmente ai soli cespiti immobiliari valore sintomatico di alta redditività; e va segnalato, a tale proposito, come dalla relazione resa dal Servizio centrale degli ispettori tributari al Ministro delle finanze, e da quest'ultimo trasmessa alla Corte, risulti che il principio legislativo di nominatività dei titoli azionari sia di fatto reso inoperante da risoluzioni ministeriali.

b) La rilevata manovra di contenimento delle spese di competenza - che in sede di assestamento è pervenuta a ridurre stanziamenti predeterminati da leggi sostanziali - sembra aver assorbito, nel 1982, ogni esuberanza previsionale; si profila pertanto, per il futuro, - al di là dei problemi di reale comprimibilità dei trasferimenti al settore pubblico allargato - un ulteriore restringimento dei margini di manovrabilità delle spese stesse, proprio in rapporto all'avvenuta eliminazione delle poste rinviabili.

Effetti di tale ulteriore irrigidimento del bilancio, si colgono, d'altronde, dall'analisi dei dati di cassa, dal momento che il notevole aumento dei pagamenti (+ 34,1 per cento per le spese finali; + 42,4 per cento per quelle complessive, influenzate dal rimborso prestiti), più che alla pressione dei residui, risulta imputabile ad una più elevata spendibilità delle dotazioni di bilancio, evidentemente decurtate delle voci a pagamento (ed impegno) rinviabile.

Il tasso di smaltimento degli stanziamenti di competenza risulta, infatti, considerevolmente più elevato, rispetto al 1981, sia per la parte corrente che per quella in conto capitale (87,3 per cento e 52,9 per cento), con una complessiva flessione nell'accumulo di nuovi residui; ma il tasso di smaltimento dei residui precedenti, pur con un aumento per gli oneri correnti (in relazione soprattutto all'erogazione all'INPS di poste arretrate), è rimasto ancorato a valori bassi, specie per le spese di investimento (41,7 per cento).

Alla luce anche dell'invariata imponenza della massa dei residui - che sebbene leggermente diminuita resta pari, per le spese finali, a 64.713 miliardi - il fenomeno che sembra dunque delinearsi è quello di maggiori difficoltà, per il futuro, anche per consistenti manovre di rinvio dei pagamenti.

Anche per tale verso, può supporre che la strada del contenimento della spesa tenda sempre più a spostarsi sulla quota non del diretto controllo dello Stato ma nella disponibilità di altri centri, con ciò presupponendo rimedi strutturali che agiscano sui fattori endogeni generativi di disavanzo pubblico.

10. - Nel 1982 sono mancati, e mancano tuttora, concreti rapporti normativi alla riforma dell'Amministrazione intesa non come serie di aggiunte, riduzioni o modifiche, pur importanti, imposte da necessità fattesi acute in questo o quel settore, ma come intervento sugli apparati, sui procedimenti e sulle metodologie, organico nella concezione e sistematico nella realizzazione.

Sebbene il dibattito sul tema della riforma sia venuto arricchendosi, tanto sul piano culturale quanto su quello politico, sta di fatto che, a quasi quattro anni da quella che può definirsi una denuncia drammatica che la stessa Amministrazione faceva delle proprie condizioni e delle proprie necessità e nonostante il notevole lavoro di studio, di elaborazione e di proposta compiuto, non si registrano consistenti segnali di avvio.

I dati di prospettiva, e le stesse vicende del disegno di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, non sembrano d'altra parte a favore di soluzioni ravvicinate.

Così, mentre a livello legislativo gli interventi statali vanno occupando aree sempre nuove o si rinnovano su materie tradizionali, e crescenti sono i tentativi per contenere e qualificare la spesa pubblica, l'apparato amministrativo continua a mantenere, in larga misura, caratteristiche d'indifferenza, operando più in una logica di autoconservazione che di servizio alla collettività.

Frammentari aggiustamenti si sono a volte realizzati con un processo che o disegna le parti indipendentemente dal tutto o addirittura anticipa le conseguenze in rapporto ai presupposti. Tali aggiustamenti - nel cui ambito si collocano anche la creazione di nuovi enti pubblici (come l'Azienda per l'assisten

za al volo e l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni) attraverso lo scorporo di branche dall'apparato statale, e il riordinamento di organismi come l'AIMA e la Cassa depositi e prestiti - non sono ovviamente idonei a modificare la situazione descritta.

Carenze persistono tanto nel procedimento amministrativo quanto nell'utilizzazione delle moderne tecnologie. Il procedimento presenta tuttora caratteristiche di ipertrofia e atomizzazione, che lo rendono, anche per il rilievo dei costi, quasi un fine in se stesso: in particolare, il ricorso non controllato alla formula collegiale non manca di costituire un fattore deresponsabilizzante. Per l'applicazione delle tecnologie avanzate restano sempre da risolvere i problemi attinenti al coordinamento dei centri operativi, alla preparazione del personale per una gestione dall'interno, all'ottimale utilizzazione delle apparecchiature.

Ancora margini di incertezza presenta, sotto vari profili, l'assetto dei rapporti fra Stato e Regioni. Tra l'altro, i compiti di impulso e coordinamento affidati dalla Costituzione al Commissario di Governo hanno finito per essere, di fatto, soverchiati da quelli di Presidente della Commissione di controllo.

11. - A parte l'istanza di una maggiore qualificazione del personale, ripetutamente segnalata dalla Corte, due motivi di fondo caratterizzano l'attuale situazione dell'impiego statale: l'emanazione della legge-quadro che, raccogliendo e sistemando le recenti trasformazioni del pubblico impiego, segna una fase di approdo nel passaggio dallo "status" al contratto; e la sostanziale inattuazione della legge n. 312 del 1980, che ha previsto l'inquadramento del

personale statale nelle "qualifiche funzionali".

Per la legge-quadro - pur tenendo conto che il provvedimento mira alla soluzione dei non facili problemi di governo del pubblico impiego - il meccanismo utilizzato non manca di suscitare perplessità sia sotto il profilo della sua rispondenza alle norme costituzionali, sia nella visuale della sua piena consonanza con gli interessi della collettività, sia, infine, sul piano della sua intrinseca idoneità a realizzare adeguatamente i principi della omogeneizzazione delle posizioni giuridiche, della perequazione e trasparenza del trattamento economico e, soprattutto, dell'efficienza amministrativa.

Emanata prima e indipendentemente dalla riforma delle strutture amministrative e quindi al di fuori di un adeguato collegamento con le nuove e precise esigenze della pubblica Amministrazione, la legge 312, a distanza di tre anni dalla sua entrata in vigore, non solo ha ricevuto un grado embrionale di attuazione, limitato all'inquadramento provvisorio del personale, ai conseguenti adeguamenti retributivi, e ad altre modeste misure (fra l'altro attendono ancora di essere identificati i "profili professionali", capi saldi nell'intelaiatura della legge), ma non è stata neppure completata nel suo impianto che, com'è noto, comporta successivi atti di normazione, anche primaria, e numerosi atti amministrativi generali.

12. - Carenze dell'Amministrazione si avvertono anche nel settore dell'attività contrattuale che pure - per le dimensioni finanziarie di esso e per essere attualmente il comparto di spesa, gestito direttamente dallo Stato, a minore rigidità - potrebbe avere un maggiore effetto di stimolo economico e di moltiplicatore.

Si hanno così: mancanza di effettiva programmazione della spe

sa, necessaria soprattutto per ottenere la migliore retribuzione delle risorse rispetto ai bisogni; lungaggini, talora abnormi, nelle varie fasi della formazione ed esecuzione dei contratti, riconducibili talora solo a fatti organizzativi interni dell'Amministrazione.

Particolarmente nel settore dei lavori pubblici è un dato pressochè costante il ricorrere, tra l'altro, di perizie suppletive, di sospensioni (talvolta dovute a difetti di progettazione originaria) e di proroghe, fattori tutti che dilatano i tempi occorrenti per poter disporre delle opere, a volte dai pochi mesi inizialmente previsti fino a molti anni. Ciò comporta notevolissimi aumenti degli oneri per lo Stato, principalmente per effetto della revisione prezzi, con l'ulteriore conseguenza che, dei nuovi stanziamenti di fondi in bilancio, una parte certamente cospicua viene assorbita dalla revisione.

E' da notare che la revisione prezzi è oggi applicata praticamente a ogni contratto.

Gravosi oneri finanziari sorgono a volte anche per effetto di impegni derivanti da contratti di durata pluriennale, con ampio superamento delle originarie autorizzazioni di spesa e riflessi di rigidità sui bilanci futuri.

Le procedure contrattuali sono improntate a formalismi spesso eccessivi, talvolta defatiganti, e comunque di dubbia efficacia. Vengono inoltre preferiti sistemi automatici di scelta del contraente anche quando l'ordinamento, al fine di assicurare una maggiore economicità, consente più ampie libertà di azione e discrezionalità.

Al di là delle carenze del sistema normativo vigente, ciò è anche sintomo di fuga da responsabilità dell'apparato dell'Ammi-

nistrazione.

E' nota, d'altra parte, la penuria di personale tecnico ed esperto in analisi dei prezzi e del mercato che porta talvolta l'Amministrazione a subire l'aggressività dell'offerta del contraente privato.

La normazione interna a livello di circolari ministeriali opera talora scelte a favore di soluzioni procedurali di maggiore celerità che provocano tuttavia costi maggiori per lo Stato. Altra volta, attraverso interpretazioni riduttive e di dubbia legittimità, si giunge quasi a svuotare di concreto contenuto norme legislative, di rilevante interesse per la difesa sociale, quali le leggi n. 646 e n. 936 del 1982 recanti disposizioni in materia di lotta alla delinquenza mafiosa.

La legislazione, nel settore contrattuale, continua tuttora ad operare con interventi frammentari, sovrapponendo deroghe e norme di diritto singolare tanto che riesce ormai difficile anche identificare un organico quadro normativo.

E' da notare, poi, come anche in presenza di norme di eccezione siffatta che, ovviamente ampliano le responsabilità dei funzionari, l'Amministrazione ricorra alle procedure in deroga solo in casi limitati e con grande cautela. Altre norme poi non agiscono affatto sulle cause dei ritardi e del mancato, tempestivo, utilizzo di fondi ma, consentendo l'assunzione dell'impegno contabile prima del sorgere dell'obbligazione contrattuale, si limitano ad impedire il formarsi di economie.

E' altresì intervenuta, con la legge finanziaria 1983, una norma che autorizza il Presidente del Consiglio a derogare a tutte le norme vigenti. Tale norma, del tutto anomala, pone dubbi di costituzionalità.

13. - La individuazione di un giusto punto mediano tra garantismo ed efficienza costituisce aspetto nodale di qualsiasi serio intento di rivalutare i moduli operativi della pubblica Amministrazione e quindi la stessa azione amministrativa e di spesa. Non diversa esigenza si avverte nell'area dei controlli esterni, oggi in larga misura non più adeguati alla realtà della finanza pubblica.

Le varie norme modificatorie intervenute nel recente periodo si presentano frammentarie, settoriali e non sempre coordinate, secondo un tracciato che rischia, alla lunga, di perdere di vista, le linee di un generale e organico disegno di riforma. Continuano infatti ad essere trascurati profili assai importanti e dai quali in sostanza dipende l'avvio di un controllo moderno ed efficiente sulla finanza pubblica: la ridefinizione dell'area del controllo preventivo di legittimità; la programmazione del controllo e la revisione dell'organizzazione e dei relativi procedimenti; la rivalutazione, mediante moduli diversi da quello attuale, del controllo sull'azione amministrativa e di spesa delle regioni ad autonomia ordinaria.

Sintomatica peraltro è la tendenza che affiora dai recenti provvedimenti normativi, nei quali viene accentuato il momento di verifica dell'efficienza rispetto a quello della mera legittimità formale dell'atto.

L'impostazione del controllo sulla base di ulteriori parametri (pur avendo ad essi la Corte cercato di adeguarsi fin dalla metà degli anni sessanta) arricchirà tra l'altro il referto al Parlamento e renderà più significativo il "risultato del riscontro eseguito", di cui parla la Costituzione.

14. - Ultima notazione riguarda la giurisdizione sui conti e sulle responsabilità di gestione che, accanto al controllo, è funzione tradizionale della Corte, espressamente riconosciuta dalla Costituzione che ne ha esteso l'ambito di operatività a tutto il settore pubblico.

Anche in questa materia vari sono i problemi ancora irrisolti, tra i quali, in particolare, il decentramento della giurisdizione, che sostanzialmente neppure può dirsi ancora avviato; i profili sostanziali e processuali della responsabilità sulla base degli indirizzi giurisprudenziali della Corte, la ridefinizione del giudizio di conto.

I problemi indicati richiedono rapida e adeguata soluzione, mentre una riflessione andrebbe fatta sulle più recenti tendenze che accentuano il margine di incertezza tra illecito penale e illecito amministrativo, tanto da far confluire nel primo pressochè ogni forma di irregolarità di gestione; il che non può non destare perplessità in funzione, tra l'altro, delle attribuzioni del pubblico ministero presso la Corte dei conti, al quale la legge demanda l'esclusiva titolarità della azione di responsabilità.